

## Resolución RT 0484/2019

**N/REF:** RT 0484/2019

**Fecha:** 8 de octubre de 2019

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad

**Información solicitada:** Convenio de colaboración para formación de la enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, en el marco de la Escuela Madrileña de Salud.

**Sentido de la resolución:** DESESTIMATORIA.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la presente reclamación es consecuencia de la reclamación con nº de expediente RT/0405/2019, que fue revocada mediante resolución de fecha 10 de julio de 2019. Para una mejor comprensión de la presente reclamación se transcribe a continuación los antecedentes de la RT/0405/2019.

“(…) el reclamante ha presentado varias solicitudes de información al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG) y dirigidas a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

En la primera de ellas, formulada el 27 de enero 2019, solicitó información sobre el Convenio de Colaboración para la formación de la enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, celebrado entre la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Sanidad, el Servicio Madrileño de Salud, el Consejo General de Colegios

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Oficiales de Enfermería de España, la Fundación Iberoamericana de Ciencias Sociales y de la Salud, el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid y la Fundación Madrileña de Ayuda a la Enfermería.

Esta solicitud fue respondida mediante Resolución del Viceconsejero de Sanidad, de 19 de febrero de 2019, concediendo el acceso a la información solicitada.

En la segunda petición, de fecha 3 marzo de 2019, requiere el acceso a un informe de seguimiento que se menciona en la Resolución del Viceconsejero de Sanidad.

Esta nueva solicitud es respondida con fecha 12 de marzo y también se concede el acceso a la información.

En la última de las solicitudes, presentada el 7 de abril de 2019, solicita la siguiente información:

- *La petición de cinco documentos anexos al informe de seguimiento del Consejo General de Enfermería de 13 de mayo de 2018 relacionado con el «Convenio de Colaboración para la formación de la Enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, en el marco de la Escuela Madrileña de Salud.*
- *Asimismo, se solicita copia de cualquier otro contenido o documento, cualquiera que sea su soporte, elaborado o adquirido hasta la fecha actual con motivo del «Convenio de colaboración para la formación de la Enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, en el marco de la Escuela Madrileña de Salud», firmado el 20 de julio de 2017 por la Consejería de Sanidad con el Consejo General de Enfermería y el Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de Madrid, entre otros signatarios, convenio que actualmente sigue en vigor. Incluyendo, en su caso, documentos o materiales previos a la firma del citado Convenio, ya que son aludidos en el citado informe del Consejo General de Enfermería.”*

La Dirección General de Humanización de la Consejería de Sanidad resuelve la solicitud, inadmitiéndola parcialmente por aplicación del artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

2. Con fecha 10 de julio se acuerda la revocación de la reclamación número RT/0405/2019. Con fecha 18 de julio de 2019 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Directora General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y al Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Con fecha 1 de agosto de 2019 se reciben las alegaciones que indican:

*████████████████████ formuló solicitud de acceso a la información pública (Exp.: 07-OPEN-0058.5/2019) referida a:*

*“La petición de cinco documentos anexos al informe de seguimiento del Consejo General de Enfermería de 13 de mayo de 2018 relacionado con el «Convenio de Colaboración para la formación de la Enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, en el marco de la Escuela Madrileña de Salud.*

*Asimismo, se solicita copia de cualquier otro contenido o documento, cualquiera que sea su soporte, elaborado o adquirido hasta la fecha actual con motivo del «Convenio de colaboración para la formación de la Enfermería en la humanización sanitaria y en la seguridad del paciente, en el marco de la Escuela Madrileña de Salud», firmado el 20 de julio de 2017 por la Consejería de Sanidad con el Consejo General de Enfermería y el Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de Madrid, entre otros signatarios, convenio que actualmente sigue en vigor. Incluyendo, en su caso, documentos o materiales previos a la firma del citado Convenio, ya que son aludidos en el citado informe del Consejo General de Enfermería.”*

*- La Dirección General de Humanización mediante resolución de 29 de abril de 2019 concedió al solicitante el acceso al convenio de colaboración suscrito (documento citado como anexo 1 en el informe del Consejo General de Enfermería, en adelante informe CGE), no así a otra documentación, según manifiesta el solicitante en su reclamación, por los motivos que se hicieron constar en la resolución y que ahora se alegan.*

*- El documento citado como anexo 2 en el informe CGE es un borrador preparatorio de acta de una sesión de la comisión mixta de seguimiento del convenio suscrito, no aprobada, por lo que concurre causa de inadmisión de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*- Los documentos identificados como anexos 3, 4 y 5 del informe CGE fueron elaborados por el Consejo General de Enfermería y el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid y fueron documentos de trabajo, sin carácter definitivo sino, por el contrario, de presentaciones de lo que podría ser la formación a impartir a determinados colectivos. Ello se desprende además del propio texto del informe CGE, en el que se observa la disparidad de criterios sobre determinados aspectos del programa. Por ello, siendo además irrenunciable las competencias de los órganos administrativos en materia de formación del personal sanitario según recoge el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las presentaciones y borradores del programa constituyen información de carácter auxiliar o de apoyo sobre la que procede inadmitir el acceso conforme al artículo 18.1.b) antes citado.*

*- Por otra parte, estos tres documentos (anexos 3, 4 y 5) están sujetos, a lo dispuesto en la cláusula séptima del convenio suscrito, a cuyo tenor “las partes aceptan y reconocen que los*

*derechos de propiedad intelectual e industrial sobre los contenidos, materiales, herramientas, plataformas tecnológicas y programas informáticos que se van a emplear en el desarrollo del programa formativo modular están atribuidos al Consejo General de Enfermería, o en su caso, a la Escuela Internacional de Ciencias de la Salud (Fundación FICSALUD), de acuerdo a lo establecido en el Real decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando ya armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Las partes se comprometen a emplear todos los medios a su alcance para que la autoría, la titularidad y los derechos de explotación sobre los bienes antes indicados no se vean afectados ni menoscabados. (...) Las partes advertirán de los extremos contenidos en esta cláusula a sus empleados y colaboradores y llevará a cabo cuantas actuaciones sean precisas para que dichas personas respeten en su integridad los referidos derechos de propiedad industrial e intelectual, advirtiendo de las responsabilidades derivadas de ello". Esta titularidad intelectual adquiere mayor importancia aún al contener los documentos denominados anexos 3, 4 y 5 datos de carácter personal (de identificación personal y domicilio o destino, datos profesionales, correos electrónicos, valoraciones,...), no solamente de carácter institucional.*

- *El acceso a documentos o materiales previos a la firma del citado convenio se inadmitió por constituir igualmente documentos de trabajo de carácter interno y borradores y ser de aplicación lo dispuesto en el repetido artículo 18.1.b).*
- *No se tiene constancia de documentos posteriores al informe del CGE.*
- *La resolución de la Viceconsejería de Sanidad de fecha 19 febrero 2019 que dio lugar finalmente al acceso del solicitante al referido informe CGE de 13 de mayo de 2018 señala: "le indicamos que el anterior Director General de Coordinación de la Asistencia Sanitaria, que acudió a la primera reunión de constitución de la comisión de seguimiento del convenio, indica que las conclusiones de esa reunión, tras un largo debate, no van más allá de lo recogido en el informe de seguimiento remitido al efecto por el CGE con fecha 13 de mayo de 2018 a la Viceconsejería de Humanización y al Presidente del CODEM".*

*De ello se desprende que la remisión se hizo al efecto de expresar las conclusiones de la reunión en lugar de reproducir el texto del informe, es decir, la remisión al informe CGE se hace en cuanto a lo recogido en su texto como resumen del asunto sobre el que se solicitaba información ("las conclusiones de esa reunión... no van más allá de lo recogido en...), no en cuanto a documento en sí mismo considerado ni a los anexos que en él se citan a los que no se aludió en la respuesta, sin que haya de dar acceso a documentos auxiliares, de apoyo, o borradores de trabajo de carácter interno del funcionamiento de la comisión de seguimiento.*

*Por el contrario, este carácter de documentos de apoyo se observa claramente al aludirse a “...conclusiones de esa reunión, tras un largo debate, no van más allá de...”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>2</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>3</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>4</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. La LTAIBG tiene por objeto *“ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”*. De este modo, su artículo 12<sup>5</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la *“información pública”*, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>6</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, el artículo 13 de la LTAIBG<sup>7</sup> define la *“información pública”* como

*“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>4</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/portal\\_transparencia/informacion\\_econ\\_pres\\_esta/convenios/conveniosCCAA.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal_transparencia/informacion_econ_pres_esta/convenios/conveniosCCAA.html)

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

A tenor de estos preceptos, en suma, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid alega que la información solicitada se encuadraría dentro de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 b)<sup>8</sup> de la LTAIBG. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas legalmente por las letras a) y e) del artículo 38.1<sup>9</sup> de la LTAIBG, ha elaborado el criterio interpretativo CI/006/2015<sup>10</sup>, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG. En dicho documento, en consecuencia, se fijan las siguientes cuestiones:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013.*

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a38>

<sup>10</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

• *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

• *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue la información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo”.*

Como puede apreciarse, el artículo 18.1 LTAIBG enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información configuradas como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de esta premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica tradicional de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”. De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de una “información auxiliar” o “de apoyo” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

5. Tal y como se ha tenido ocasión de reseñar más arriba, dos de las condiciones que determinan la apreciación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información consisten en que “lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final” o “se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud”. En suma, a la vista de lo alegado por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, este Consejo

considera que procede desestimar la reclamación al apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG puesto que concurren las condiciones necesarias para calificar la información solicitada como información auxiliar o de apoyo.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada al considerar que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>11</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>12</sup>.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>